

Tilburg University

Algemeen kader rond toegang, toelating en selectie in het onderwijs

Zoontjens, P.J.J.; Huisman, P.W.A.

Published in:

Selectie bij toegang tot het onderwijs

Publication date:

2010

Document Version

Peer reviewed version

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Zoontjens, P. J. J., & Huisman, P. W. A. (2010). Algemeen kader rond toegang, toelating en selectie in het onderwijs. In P. J. J. Zoontjens, & P. W. A. Huisman (Eds.), *Selectie bij toegang tot het onderwijs: Een juridische studie over toelating en verwijdering van onderwijsdeelnemers per thema en onderwijssector* (pp. 17-48). Kluwer.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

HOOFDSTUK 1

ALGEMEEN KADER ROND TOEGANG, TOELATING EN SELECTIE IN HET ONDERWIJS

Pieter Huisman en Paul Zoontjens

1 Inleiding

1.1 Inleiding op het hoofdstuk

Dit hoofdstuk bevat de algemene inleiding en enkele algemene aspecten rond de problematiek van toegang, toelating en selectie in de onderscheiden onderwijssectoren. De aanleiding voor deze monografie vormt de actuele praktijk waarin in toenemende mate geschillen spelen rond toelating en verwijdering van onderwijsdeelnemers; leerlingen, deelnemers en studenten. Er is ook een politieke en maatschappelijke context: schaalvergroting in het onderwijs heeft bijvoorbeeld het ouderlijk keuzerecht onder druk gezet. Er is groeiende spanning tussen enerzijds het recht op toelating dat leerlingen uitoefenen, en de rechten van het bevoegd gezag om leerlingen te weigeren, te verwijzen of verwijderen.

In de tweede paragraaf komen enkele algemene leerstukken aan bod waar het de bevoegdheid tot selecteren, toelaten en verwijderen betreft. Wie is wanneer bevoegd tot die beslissingen? Wanneer zijn het besluiten in de zin van de Awb? En kan die beslissingsbevoegdheid ook op- of overgedragen worden? Per onderwijssector behandelen we deze vragen.

De derde paragraaf behandelt de regeling van de rechtsverhouding tussen (potentiële) onderwijsdeelnemer en bevoegd gezag. We behandelen hierbij de functie van de onderwijsovereenkomst en het leerlingenstatuut.

De vierde paragraaf tot slot betreft de rechtsgang bij toelating en selectie; bij welke rechter moet de leerling, deelnemer of student zijn in het openbaar of bijzonder onderwijs en hoe toetst de rechter in zijn algemeenheid de beslissingen of besluiten van het bevoegd gezag?

Dit hoofdstuk gaat in op enkele algemene leerstukken bij toegang, toelating en selectie die voor alle sectoren van belang zijn. In de navolgende hoofdstukken zullen per sector of thematisch (denk aan zorgleerlingen) de specifieke context, regelingen en jurisprudentie worden uitgewerkt.

1.2 Toegang en selectie als actueel juridisch probleem

Het individuele recht op toegang tot het openbaar of bijzonder onderwijs staat momenteel sterk in de belangstelling in de rechtspraak en daarbuiten. Voor zover kan worden gesproken van juridisering op de werkvloer van de school, en alle tekenen wijzen daarop,¹ maken

¹ B.P. Vermeulen, *Juridisering in het onderwijs: over vierdaagse schoolweken en 'overslaan' van groepen*, School en Wet 1999, nr. 9, p. 11-12.

geschillen tussen scholen en ouders en leerlingen² over toegang, toelating, selectie en verwijdering daarvan een belangrijk onderdeel uit.

In algemene beschouwingen over het recht op onderwijs wordt vaak gewezen op het grote belang van het onderwijs voor iemands staatsburgerschap of sociaal-economische positie, zijn of haar kansen in het bestaan of zijn of haar levensgeluk. Of, zoals een commissie van de Verenigde Naties het verwoordt: “A well-educated, enlightened and active mind, able to wander freely and widely, is one of the joys and rewards of human existence”.³

Het recht op toegang is stevig verankerd in het recht. Het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) bepaalt: “Niemand mag het recht op onderwijs worden ontzegd”. Het wereldomspannende Kinderrechtenverdrag (VRK) zegt het nog wat preciezer. De Staten die partij zijn bij dit verdrag verbinden zich er met name toe:

- “a. primair onderwijs verplicht te stellen en voor iedereen gratis beschikbaar te stellen;
- b. de ontwikkeling van verschillende vormen van voortgezet onderwijs aan te moedigen, met inbegrip van algemeen onderwijs en beroepsonderwijs, deze vormen voor ieder kind beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken, en passende maatregelen te nemen zoals de invoering van gratis onderwijs en het bieden van financiële bijstand indien noodzakelijk;
- c. met behulp van alle passende middelen hoger onderwijs toegankelijk te maken voor een ieder naar gelang zijn capaciteiten”.⁴

In het verdragsrecht wordt het uitgangspunt van vrije toegang als een vanzelfsprekendheid vooropgesteld. Elk individu heeft volgens dat uitgangspunt het recht om zo onbelemmerd mogelijk het onderwijs te genieten dat bij hem of haar past. Maar dat is slechts een abstract beginsel. Een belangrijke beperking op dat recht vloeit voort uit het feitelijk voorhanden zijnde scholenstelsel. Recht op toegang tot onderwijs is niet hetzelfde als het recht op toelating tot willekeurig elke school naar keuze. De (besturen van) scholen hebben tot op zekere hoogte, en juist ook ten faveure van het recht op onderwijs, eigen belangen die niet altijd kunnen worden “gematched” met die van ouders en leerlingen. Daar ligt dan ook een belangrijke bron voor veel actuele problemen van juridische aard. Een paar voorbeelden om een en ander te verduidelijken.

² Voor de leesbaarheid worden in dit verband de termen “school” en “leerling” gebruikt. Met school wordt hier bedoeld (het bestuur van) elke denkbare onderwijsinstelling, waaronder ook regionale opleidingen centra, hogescholen en universiteiten. Met leerling wordt ook bedoeld: deelnemer (beroepsonderwijs en educatie) en student (hoger onderwijs).

³ Committee on economic, social and cultural rights of the ESC, The right to education (Artikel 13), General Comment 13, E/C.12/1999/10, CESCR, 8 December 1999, p. 1-2.

⁴ Zie artikel 2, Eerste Protocol, EVRM, resp. artikel 28 VRK. Artikel 13 van het eveneens wereldomspannende Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (IVESC) bevat een met het VRK vergelijkbare bepaling. Tot nog toe is het zo dat geen rechtstreeks beroep door de individuele burger mogelijk is op de betreffende bepalingen in het VRK en het IVESC. Er is enkel jurisprudentie gevormd, en dan nog met name door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), over de juridische betekenis en reikwijdte van de EVRM-bepaling.

Het Stedelijk Gymnasium in Haarlem heeft besloten vanaf 2008 een maximum te stellen aan het aantal toe te laten leerlingen. Op de website wordt dit als volgt uitgelegd: “Vorig schooljaar, in 2007, waren wij voor het eerst sinds jaren, door het grote aantal aanmeldingen, genoodzaakt een extra eerste klas te formeren: zes klassen in totaal. Om de school z’n karakter van kleinschaligheid te laten behouden en zodoende de kwaliteit van onderwijs te kunnen blijven garanderen is vijf eerste klassen eigenlijk het maximum. Met dat aantal blijft het totale aantal leerlingen op 750, waarmee voor een zelfstandig gymnasium de grens is bereikt. Dat is het beleid binnen ons bestuur: komen er structureel meer leerlingen, dan moeten er andere oplossingen gezocht worden, bijvoorbeeld het stichten van een nieuw gymnasium.”⁵ Het schoolbestuur stelt hier het gepercipieerde belang van onderwijskwaliteit boven dat van algemene toelating. Beide belangen zijn juridisch van betekenis in het kader van het recht op onderwijs van reeds zittende en zich nieuwe aanmeldende leerlingen. Welk belang in het gegeven geval moet prevaleren is daarom principieel een kwestie van afweging, zoals ook wordt erkend in de jurisprudentie.⁶ Die afweging kan tot gevolg hebben dat een zich aanmeldende leerling niet op het Stedelijk Gymnasium terecht zal kunnen, maar elders zijn heil zal moeten zoeken.

Nog een voorbeeld is te lezen op de website van de gemeente Tiel: “In Tiel werken schoolbesturen en de gemeente al vele jaren samen voor een goede aanpak voor en spreiding van kinderen die extra zorg nodig hebben. De goede opvang van kinderen is belangrijk en ook dat kinderen in hun eigen buurt naar school gaan. Scholen vormen daardoor een afspiegeling van de wijk en kunnen hun onderwijsprogramma daar zo goed mogelijk op afstemmen. Daarom is in 2006 het beleid opnieuw vorm gegeven. In onderling overleg hebben de schoolbesturen voedingsgebieden per school vastgesteld. Binnen elk gebied hebben ouders/verzorgers de mogelijkheid om hun kind aan te melden op een protestants-christelijke, een rooms-katholieke of een openbare school. De scholen hebben met elkaar afgesproken dat zij in onderling overleg proberen te stimuleren dat de scholen binnen een wijk evenwichtig zijn samengesteld. Dat komt de kinderen én de scholen ten goede.”⁷ Het belang van evenwichtige verdeling van leerlingen die extra zorg nodig hebben, zodat niet sommige scholen met alle probleemgevallen komen te zitten, is de basis voor samenwerking tussen de verschillende schoolbesturen. De belangen van integratie van verschillende groepen leerlingen en van vergelijkbare kwaliteit van het onderwijs aan de scholen lijken hier in het spel. De besturen hanteren een beleid, waarbij het gebied waarop hun scholen zich bevinden is opgedeeld in wijken, en kinderen per wijk worden toebedeeld aan een zich in die wijk bevindende openbare, katholieke of protestants-christelijke school. Daartoe zijn op de website ook plattegronden geplaatst. Het gevolg hiervan is dat kinderen uit wijk A zich niet kunnen aanmelden voor de scholen die in wijk B staan en vice versa. In artikel 65 van de Wet op het primair is vastgelegd dat, en onder welke voorwaarden, een schoolwijkenbeleid toelaatbaar is voor het openbaar onderwijs. Daaruit blijkt dat individuele ouders die bezwaar maken zich

⁵ Vgl. <http://www.stedelijkgymnasiumhaarlem.nl/> (geraadpleegd 31 oktober 2008).

⁶ Zie bv. Vz. Rb. Haarlem, 3 juni 2008, *LJN* BD 2997. Zie hierover nader hoofdstuk 7.

⁷ <http://www.tiel.nl/Tiel.asp?A1PID=7443PSXX&A1SID=16> (geraadpleegd 31 oktober 2008).

aan de werking van het schoolwijkenbeleid kunnen onttrekken. Voor het bijzonder onderwijs kan een schoolwijkenbeleid evenwel dwingend worden opgelegd, wat volgt uit de jurisprudentie.⁸

Tot slot een voorbeeld uit het hoger onderwijs. Enige tijd geleden maakte een student Pedagogische Wetenschappen aan de Radboud Universiteit publiek dat hij pedofiel was. Het bestuur van de universiteit verwijderde hem daarop van de opleiding, stellende dat hij tijdens de verplichte stage in direct contact zou staan met kinderen en ook in de latere beroepsuitoefening met kinderen te maken zou hebben, wat maatschappelijk en naar de katholieke maatstaven van de universiteit onaanvaardbaar zou zijn. Het universiteitsbestuur werd in een procedure die tegen de verwijderingsbeslissing werd aangespannen in het gelijk gesteld.⁹ Toen de student zich daarop wendde tot de Universiteit Leiden om zich daar in te schrijven voor Pedagogische Wetenschappen, werd zijn inschrijving geweigerd met een beroep op de slechte naam die de opleiding bij afnemers en het beroepsveld zou kunnen krijgen, als de pedofiele student zou worden toegelaten. Het universiteitsbestuur meende dat hier een zwaarwegend publiek belang in het geding was dat de weigering in dit bijzondere geval zou kunnen rechtvaardigen. In de procedure bij de bestuursrechter werd het universiteitsbestuur in het gelijk gesteld.¹⁰ Op dit voorbeeld wordt in het hoofdstuk over hoger onderwijs teruggekomen.

Het recht op toegang en het recht op selectie staan op gespannen voet met elkaar, maar vloeien beide voort uit het normencomplex dat men aanduidt met recht op onderwijs. Het ligt daarom voor de hand dat in het beleid van de overheid, dat nu eenmaal als het belangrijkste werktuig moet worden gezien voor de realisering van ieders recht op onderwijs, aan beide facetten aandacht wordt besteed. Een en ander heeft de (juridische) relatie tussen aanbieders en vragers van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs onder druk gezet. Hieronder gaan we kort in op een paar van die ontwikkelingen.

1.3 Schaalvergroting van invloed op keuzevrijheid

In de jaren tachtig en negentig werd door stimulansen van de overheid een breed proces van schaalvergroting ingezet in het onderwijs. Dat heeft in het voortgezet onderwijs geleid tot brede scholengemeenschappen, waarbij instellingen zijn ontstaan met in de regel meerdere vestigingsplaatsen en duizenden leerlingen. In het primair onderwijs heeft schaalvergroting vooral op bestuurlijk niveau plaatsgevonden. De politieke aandacht voor scholengemeenschappen werd in de jaren negentig vooral gemotiveerd vanuit de gedachte dat de toegankelijkheid van het onderwijs voor bepaalde achtergestelde groepen van leerlingen versterkt diende te worden. Met een brede scholengemeenschap (vwo-havo-(mavo)-vmbo)

⁸ Zie bv. Pres. Rb. Utrecht 23 november 2000, *Rechtspraak Onderwijsrecht* (ROR) 2000-2002, m.nt. B.P. Vermeulen. Zie ook hierover nader hoofdstuk 7 in dit boek.

⁹ College van beroep voor het hoger onderwijs (CBHO) 17 april 2007, *AB* 2007, 151 m.nt. B.P. Vermeulen.

¹⁰ CBHO 26 augustus 2008, *AB* 2008, 325 m.nt. P.J.J. Zoontjens.

zou immers effectief uitstel van het moment waarop leerlingen worden voorgesorteerd voor vervolgonderwijs kunnen worden gerealiseerd. Ook zou daarmee de tweedeling tussen havo/vwo enerzijds en (mavo)/vmbo anderzijds kunnen worden voorkomen.¹¹

De door schaalvergroting ontstane grote instituten werden evenwel niet louter positief beoordeeld. Zeker in de grote steden, gaat het ouderlijk keuzegedrag al snel vanaf de jaren negentig een andere kant uit. In de periode 1991-1995 neemt het aantal leerlingen vanaf klas 3 in de zelfstandige gymnasia met ruim 8% toe. Ook leerlingen voor het voorbereidend beroepsonderwijs blijken liever op een categorale school te zitten. Als gevolg van dit schoolkeuzegedrag van ouders en leerlingen is er binnen het ruime scholenaanbod sprake van homogenisering en segregatie. “Ouders houden bij hun keuze vermoedelijk ook rekening met het gegeven dat vrienden in de leeftijdsfase van het voortgezet onderwijs steeds belangrijker worden. Verkeerde vrienden hebben een slechte invloed op de schoolloopbaan.”¹² We weten inmiddels dat de aantrekkingskracht van kleine categorale scholen sindsdien alleen maar is toegenomen. In vele steden is er een run op dit soort scholen met wachtlijsten tot gevolg. In de regeerakkoorden van de opvolgende kabinetten Balkenende werd daarom stelling genomen tegen schaalvergroting. Het regeerakkoord van het kabinet Balkenende IV van 7 februari 2007 bevat in dit verband de volgende passage: “Het kleinschalig organiseren van scholen, eventueel binnen bestaande grootschalige verbanden, zal worden bevorderd. Tegen die achtergrond zal de fusieprikkel voor het voortgezet onderwijs worden afgeschaft.”¹³ De Tweede Kamer wil inmiddels verder gaan. In september 2008 is een motie van de Tweede Kamerleden Van Dijk (SP) en Depla (PvdA) aangenomen, waarin wordt geconstateerd dat er een breed draagvlak is voor schaalverkleining en waarin de regering wordt opgeroepen te komen met een plan voor de menselijke maat en met een fusietoets.¹⁴

De Onderwijsraad heeft in zijn advies *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs* (2008) gewezen op het belang van keuzevrijheid. Al eerder in 2005 stelde de raad in *Variëteit in schaal*, dat “de onderwijspraktijk laat zien dat de mogelijkheid voor deelnemers om te kiezen uit een gevarieerd aanbod van scholen en instellingen met een eigen signatuur, niet altijd gegarandeerd is. In het primair en voortgezet onderwijs is het leerlingenaandeel van sommige besturen binnen bepaalde gemeenten de afgelopen decennia aanzienlijk gestegen. Zelfs in grote en middelgrote gemeenten ligt dit aandeel soms ver boven de 50%. Hoewel veel schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs zeggen te streven naar behoud van variatie in onderwijsconcepten en identiteit, is dit in de praktijk niet zonder meer gegarandeerd. Zo is de keuzevrijheid voor het voortgezet onderwijs in een stad als Deventer zelfs geheel verdwenen”.

¹¹ Zie Tijd voor Onderwijs, Eindrapport parlementaire onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwingen (zie. Dijsselbloem), *Kamerstukken II* 2007/08, 31 007, nr. 6, p. 25.

¹² H.M. Bronneman-Helmers, m.m.v. C.G.J. Taes, *Scholen onder druk. Op zoek naar de taak van de school in een veranderende samenleving*, Sociale en Culturele Studies – 28, Den Haag: SCP 1999, p. 74.

¹³ Zie http://www.regering.nl/Het_kabinet/Regeerakkoord.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 135, nr. 11.

De brief getiteld Menselijke maat¹⁵ bevat de reactie van de bewindslieden op het rapport van de Onderwijsraad over de bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs. Onder meer wordt aangegeven dat ‘menselijke maat’ in dit verband betekent dat “betrokkenen en de belanghebbenden zeggenschap en keuzevrijheid hebben”. Het stelsel zou zo ingericht moeten zijn dat “ouders, leerlingen en personeelsleden de school en het onderwijs kunnen kiezen dat het beste bij ze past.” Eén van de opties is dat ouders het recht zouden moeten krijgen uit een bestuur te stappen (de zgn. opting-out). Aan deze mogelijkheid zitten evenwel haken en ogen met betrekking tot de continuïteit van de instelling. De Onderwijsraad is gevraagd deze mogelijkheid eerst nader te onderzoeken. Een en ander zal in nadere regelgeving vorm moeten krijgen.¹⁶

Ouders lijken de afgelopen tijd meer geneigd in het geweer te komen als een school wordt verplaatst, fuseert of wordt ‘omgezet’. Ook als een school besluit het aanbod, bijvoorbeeld bovenbouw vwo, in te trekken maken ouders hier bezwaar tegen, soms met succes.¹⁷

1.4 Samen met of tegenover elkaar?

In het beleidsjargon wordt vaak gesproken over ‘het versterken van het partnerschap’ tussen ouders en school. Verruiming van het toegangsrecht voor bepaalde groepen lijkt daartoe de sleutel. De school moet meer openstaan voor de samenleving en moet ‘vermaatschappelijken’. De wettelijke verplichting voor scholen om vanaf 2007 faciliteiten voor kinderopvang te realiseren is daarvan een voorbeeld. Ook valt te wijzen op de op lokaal niveau gestarte initiatieven tot spreiding van achterstandsleerlingen. Dat houdt in dat er sinds 2006 een globaal wettelijk kader bestaat voor het maken van afspraken tussen schoolbesturen en het gemeentebestuur over – de naar achterstand in het leerproces gemeten – evenwichtige verdeling van kinderen over de verschillende scholen in de gemeente. Aldus wordt gepoogd om segregatie in het onderwijs tegen te gaan. Dit alles heeft tot doel de toegankelijkheid (en keuzerechten) van ouders van kinderen met achterstanden te vergroten. Tenslotte kan worden gedacht aan de voortgaande plannen tot het integreren van leerlingen met speciale zorgbehoeften in het regulier onderwijs, onder meer om daarmee de groei van het (dure) speciaal onderwijs af te remmen, maar zeker ook omdat ouders daarom in toenemende mate vragen en de internationale rechtsontwikkeling daarin meegaat. Zie daarover verder de bijdrage van Zoontjens over zorgleerlingen in dit boek.

De ervaring heeft inmiddels geleerd dat deze ontwikkelingen niet verschoond zijn van conflictstof. De vraag is uiteindelijk of er in het huidige tijdsgewricht door beide partijen wel in alle gevallen een partnerschap gevoeld wordt. Verruiming van toegang voor de één hoeft niet als een positieverbetering door de ander te worden beschouwd. Ouders met een hogere

¹⁵ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 135, nr. 16.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 135, nr. 16, p. 12.

¹⁷ In een kort geding uitspraak werd een schoolbestuur voor voortgezet onderwijs zelfs gedwongen het onderwijs te blijven aanbieden, zie Vz. Rb Breda 26 oktober 2007, *LJN* BB 6539. Zie P.W.A. Huisman, P.J. Gramberg, *Zorgplicht voor het aanbieden van onderwijs*, *School en Wet* 2008, nr. 1, p.17-20.

opleiding trekken weg als de school dreigt te “verzwarten”. Zij vinden makkelijker de weg naar de leraar en directeur, rechter en klachtencommissies met betrekking tot vragen over onderwijskundig (onder)presteren in het onderwijs.¹⁸ Ouders uit sociaal zwakkere, allochtone milieus echter vertonen zich weinig op school. Zij kiezen voor hun kinderen de islamitische of openbare school in de oude wijk waar ze wonen en veroordelen hen daarmee tot een andere, naar onderwijskansen gemeten vaak minder florissante wereld. Een wereld waarin deze kinderen dreigen te worden uitgesloten van de mogelijkheden die andere kinderen in hun latere leven wellicht wel zullen hebben. Een en ander leidt als vanzelf tot de vraag of de overheid niet rechtstreeks in het individuele keuzerecht moet interveniëren om via gedwongen spreiding leerlingen evenwichtiger te verdelen over scholen en daarmee goede voorwaarden voor etnische en sociale integratie van groepen in onze samenleving veilig te stellen.¹⁹ Ook op een ander vlak zien we maatregelen tot verruiming van toegang (insluiting) botsen met die van selectie (uitsluiting). Er is momenteel veel aandacht voor goed onderwijs. Het intensieve toezichtsbeleid van de Onderwijsinspectie kan op veel draagvlak rekenen, want we willen allemaal onze kinderen zo hoog mogelijk zien scoren op de ladder van succes. De druk is ook groot: de toename van het belang van op internationaal niveau afgesproken beleidsdoelstellingen (de zogenaamde Lissabon-doelstellingen) voor het nationale onderwijsbeleid en het gestaag internationaler, selectiever en excellenter worden van het (Europese) hoger onderwijs missen wellicht hun uitwerking op het basis- en voortgezet onderwijs niet. Vanuit dat oogpunt is een te grote instroom van problematische leerlingen op de school alleen maar nadelig. De kwaliteit van de “outcome” van de school kan er negatief door beïnvloed worden en dat kan fnuikend zijn voor haar aantrekkingskracht. Door het kwaliteitsstreven zijn scholen juist meer geneigd tot selectie aan of na de poort. Het ‘small is beautiful’ concept gedijt binnen deze doelstellingen goed. De tolerantie voor gedragsproblemen kan hierdoor onder druk komen te staan. De oorspronkelijke solidariteitsgedachte achter de scholengemeenschappen verdwijnt thans naar de achtergrond. Defuseren lijkt voor sommige belanghebbenden binnen scholen (groepen ouders en leraren) dan een aantrekkelijke optie.²⁰ Nu men zich ook steeds meer richt op transparantie van resultaten, nu marketing steeds meer onderwerp van instellingsbeleid wordt, gaan wachtlijsten als het ware als “kwaliteitskeurmerk” gelden.

1.5 Dilemma's en gemeenschappelijkheden

In feite komen al deze ontwikkelingen voort uit moeilijk op te lossen dilemma's. Het onderwijs selecteert naar de aard, maar heeft ook een socialiseringstaak. Het moet ruimte bieden voor de vorming van persoonlijkheden, maar heeft ook een voor de arbeidsmarkt kwalificerende opleidingstaak. Het moet openstaan voor de toelating van nieuwe leerlingen, maar mag daarbij de belangen van zittende leerlingen niet tekort doen. Gegeven deze

¹⁸ Zie ook het volgende bericht in de NRC van 28 februari 2007: meer schadeclaims ouders tegen school. Het aantal claims bij verzekeringsmaatschappij Marsh steeg van 2500 in 2005 naar 3500 in 2006.

¹⁹ Onderwijsraad, *Bakens voor spreiding en integratie*, Den Haag: Onderwijsraad 2005.

²⁰ Zie bijvoorbeeld het ouderinitiatief van het categoriaal gymnasium Ceeleum Zwolle, www.toekomstceeleum.nl

dilemma's behoort toelating, maar ook de weigering van toelating en verwijdering van leerlingen tot het normale handelingspatroon van elke school. Leerlingen en hun ouders staan daarbij niet machteloos. De bijdragen in dit boek proberen inzicht te geven, op basis van de laatste actuele stand van zaken, in de onderscheiden rechten en plichten van ouders en leerlingen (het recht op toegang) enerzijds, en de rechten van scholen als het gaat om het selecteren, doorverwijzen en het verwijderen van leerlingen anderzijds. In elke bijdrage wordt aandacht besteed aan een specifieke context van toelating en verwijdering. Naar blijkt, is er inmiddels een variëteit aan afzonderlijke complexen van rechtsgronden ontstaan op basis waarvan (de weigering van) toelating en verwijdering kan worden gerechtvaardigd in bepaalde gevallen. In al die variëteit is natuurlijk een aantal vraagstukken gemeenschappelijk. Die hebben voornamelijk betrekking op de wenselijke rol van schoolbesturen, als zij tot een selectief toelatingsbeleid of tot verwijdering van leerlingen willen overgaan. Het gaat hier om bestuurlijke, formele normen die noodzakelijk gevolgd moeten worden om tot een verantwoorde beslissing te komen, die ook houdbaar zal kunnen zijn in een eventuele geschillenprocedure.

Voor een deel betreft het ongeschreven recht, dat binnen een wettelijk kader gestalte moet krijgen. In het navolgende wordt dat kader geschetst, waarbij achtereenvolgens aandacht wordt besteed aan aspecten als bevoegdheid, instrumentarium en rechtsgang bij toelating en verwijdering.

2 Bevoegdheid tot toelating, schorsing en verwijdering

2.1 Wettelijke voorwaarden

Deze paragraaf gaat in op de algemene wettelijke vereisten rond de bevoegdheid van de school bij beslissingen over toelating en verwijdering van leerlingen. De onderscheiden onderwijssectoren worden zoveel mogelijk apart behandeld.

Bij toelating tot instellingen voor voortgezet onderwijs, volwasseneneducatie en beroepsonderwijs, en hoger onderwijs gelden uniforme eisen omtrent de hoedanigheden van de zich aanmeldende leerling, deelnemer, respectievelijk student. Deze moet aantoonbaar:

- de Nederlandse nationaliteit bezitten of op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander worden behandeld,
- of een vreemdeling zijn die jonger is dan 18 jaar op de eerste dag waarop het onderwijs aanvangt,
- of een vreemdeling zijn die ouder is dan 18 jaar op de eerste dag waarop het onderwijs aanvangt en die rechtmatig verblijf houdt in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000, of

- een vreemdeling zijn die, als hij of zij op enig moment niet meer voldoet aan een van de voorgaande voorwaarden, in overeenstemming met een van de voorgaande voorwaarden is toegelaten tot het onderwijs.

Als na de toelating blijkt dat niet aan één van deze voorwaarden is voldaan wordt de leerling, deelnemer of student van de onderwijsinstelling verwijderd.²¹ Eveneens geldt voor alle sectoren buiten het hoger onderwijs dat toelating slechts plaatsvindt als de gegevens betreffende de geslachtsnaam, de voorletters, de geboortedatum, het geslacht en het persoonsgebonden nummer van degene die wordt aangemeld zijn overgelegd.²²

Voor het hoger onderwijs en de volwasseneneducatie en het beroepsonderwijs geldt dat toelating geschiedt voor een opleiding.²³ In het primair en voortgezet onderwijs vindt toelating plaats tot de school.²⁴

Voor alle sectoren geldt dat de toelating niet afhankelijk mag worden gesteld van een geldelijke bijdrage, tenzij deze bij wet wordt voorgeschreven.²⁵ Artikel 40, eerste lid, Wpo stelt: "Overeenkomsten waarbij ouders worden verplicht tot het betalen van een geldelijke bijdrage zijn nietig, behoudens voor zover zij na de toelating van de leerling tot de school schriftelijk zijn aangegaan en in het desbetreffende schriftelijke stuk aan de ouders kenbaar is gemaakt dat het een vrijwillige bijdrage betreft waarvoor de overeenkomst niet hoeft te worden aangegaan, doch waarvoor geldt dat na de ondertekening wel een verplichting tot betaling van de overeengekomen bijdrage bestaat. Zodanige overeenkomsten zijn evenzeer nietig, indien deze niet hebben voorzien in de vermelding dat de ouders de mogelijkheid hebben er voor te kiezen om de overeenkomst slechts voor bepaalde voorzieningen aan te gaan en ten behoeve daarvan niet een specificatie voor de te onderscheiden voorzieningen in de overeenkomst is opgenomen. Zodanige overeenkomsten zijn voorts nietig indien ten aanzien daarvan geen reductie- en kwijtscheldingsregeling geldt en de inhoud van die regeling niet in de overeenkomst is opgenomen. Een overeenkomst wordt telkens voor de periode van een schooljaar aangegaan."

In het kader van de schoolbijdrage zij nog gewezen op een uitspraak van de kantonrechter in Almelo.²⁶ Het verwijzen naar een regeling in de schoolgids met betrekking tot de niet-wettelijke schoolbijdrage voldoet niet aan de wettelijke vereisten rond de ouderbijdrage en is derhalve nietig. Een overeenkomst over het betalen van de ouderbijdrage moet door de ouder getekend worden.

²¹ Artikel 40, tweede lid, Wec (Wet op de expertisecentra); artikel 27, leden 1a en 1b, Wvo; artikel 8.1.1, leden 1 en 1a, Web; artikel 7.32, vijfde en zesde lid, Whw.

²² Artikel 40b Wpo; artikel 27b Wvo; artikel 8.1.1a Web. Voor het hoger onderwijs geldt een afwijkende regel. Vgl. artikel 7.33, eerste lid, Whw: "De inschrijving geschiedt overeenkomstig door het instellingsbestuur vast te stellen regels van procedurele aard."

²³ Artikel 7.32, derde lid, Whw; artikel 8.1.1, tweede lid, Web.

²⁴ Artikel 40, eerste lid, Wpo; artikel 40, tweede lid, Wec; artikel 27, eerste lid, Wvo.

²⁵ Artikel 40, eerste lid, Wpo; artikel 40, eerste lid, Wec; artikel 27, tweede lid, Wvo; artikel 8.1.4 Web; artikel 7.46, eerste lid, Whw. Een geldelijke bijdrage is voor het leerplichtig onderwijs overigens helemaal uitgesloten, vgl. P.J.J. Zoontjens, *Het beweeglijke recht op onderwijs. Op zoek naar ankerpunten in een permanente ontwikkeling*, (oratie UvT) Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 16.

²⁶ Rb. Almelo, 29 maart 2005, *LJN* AT3321.

Toelating tot het eerste leerjaar van het primair tot en met het hoger onderwijs is ingekaderd in of gebonden aan objectiefrechtelijke maatstaven. Dat betekent dat het bevoegd gezag de toelating van een leerling, deelnemer of student tot het eerste leerjaar in beginsel niet aan eigen voorwaarden mag binden. Hoewel deze regel alleen expliciet voor het voortgezet onderwijs is geformuleerd,²⁷ geldt deze ook voor de andere sectoren. De beslissing of een leerling of student geschikt is voor toelating tot het eerste leer- of cursusjaar is afhankelijk van, dient te steunen op wettelijke maatstaven of maatstaven van redelijkheid, die de positie van het afzonderlijke bevoegd gezag of de individuele situatie van de leerling of student overstijgen. In het Nederlandse recht bestaat er, zo moet worden aangenomen, een individueel recht op toegang tot onderwijsinstellingen, tenzij daarop bij objectief recht bepaalde criteria, dat wil zeggen bij door de staat (wetgever, overheid, rechter) gesteld recht beperkingen zijn toegelaten.

Eveneens voor alle sectoren geldt dat de toegang tot het openbaar onderwijs niet mag worden geweigerd op grond van redenen in verband met de religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging van de zich aanmeldende leerling, deelnemer of student.²⁸ Voor zover het om weigering van toelating of verwijdering vanwege de richting van een bijzondere, reguliere school of instelling gaat, is niet alleen de onderwijswet maar vooral de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) maatgevend.²⁹ Een belangrijke beperkende randvoorwaarde daarbij is evenwel in de onderwijswet verankerd. Dat is de regel dat de toegang tot een bijzondere school niet kan worden geweigerd op grond van richting, als zich binnen redelijke afstand van de woning geen openbare school bevindt.³⁰ Op het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs wordt nader ingegaan in hoofdstuk 3 van de hand van Huisman en Mentink.

2.2 Verdeling van bevoegdheden per onderwijssector

2.2.1 Algemeen

De bevoegdheid tot toelating, schorsing of verwijdering komt in het hele onderwijs toe aan het bevoegd gezag.³¹ Artikel 2, tweede lid, van het inrichtingsbesluit Wvo geeft bijvoorbeeld de mogelijkheid dat het bevoegd gezag kan bepalen dat de toelating is gemandateerd aan een door het bevoegd gezag in te stellen toelatingscommissie. Het bevoegd gezag regelt de werkzaamheden, omvang en samenstelling van de in het tweede lid bedoelde

²⁷ Zie artikel 3, vierde lid, Inrichtingsbesluit WVO.

²⁸ Zie artikel 46 Wpo, artikel 42 Wvo en – op een onderdeel afwijkend – art 1.3.7 Web. Voor het hoger onderwijs is niet expliciet een wettelijke regel vastgelegd. Omdat daar evenwel het uitgangspunt van algemene toegankelijkheid geldt, en er alleen voor het bijzonder onderwijs nadere bepalingen zijn getroffen in verband met toelating op basis van richtingsargumenten, verschilt de situatie niet wezenlijk van die in de andere sectoren.

²⁹ Artikel 7, tweede lid, Awgb. Op een en ander wordt nader ingegaan in het hoofdstuk van Huisman en Mentink.

³⁰ Artikel 58 Wpo; artikel 60 Wec; artikel 48 Wvo; artikel 8.1.2 Web.

³¹ Zie artikel 40 Wet op het primair onderwijs (Wpo), artikel 40 Wet op de expertisecentra (Wec), artikel 27 Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo); artikel 8.1.1 en 8.1.3 Wet educatie en beroepsonderwijs (Web), artikel 7.33 en 7.37 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Whw).

toelatingscommissie en kan de uitoefening van de bevoegdheid door de commissie nader regelen.

Per sector kunnen de regels omtrent wie als bevoegd gezag optreedt evenwel verschillen. Er moet op dit punt onderscheid worden gemaakt tussen primair en voortgezet onderwijs enerzijds, en volwasseneneducatie en beroepsonderwijs en hoger onderwijs anderzijds. In feite vertoont de huidige stand van de onderwijswetgeving de hele waaier aan juridische mogelijkheden van bevoegdheidstoekenning. Daarin komt naast delegatie (overdragen) en mandaat (opdragen) ook attributie (originair toekenning van bevoegdheid) voor. Bij de schets van primair en voortgezet onderwijs zullen ook de nieuwe plannen omtrent delegatie van bevoegdheden worden betrokken.

2.2.2 Hoger onderwijs

Het bevoegd gezag, het instellingsbestuur van de universiteit of hogeschool, bezit de bevoegdheid tot toelating – aangeduid in het hoger onderwijs als ‘inschrijving’ – en verwijdering.³² Het algemene recht op toelating is geregeld in artikel 7.37, eerste lid, Whw: “De inschrijving staat open voor degene die voldoet aan de in titel 2 van dit hoofdstuk gestelde eisen, [etcetera].” Deze betreffen onder meer vooropleidings- of geschiktheidseisen en het betalen van collegegeld. Indien niet of niet tijdig aan deze eisen wordt voldaan, kan de weigering of de beëindiging van de inschrijving daarvan het gevolg zijn. Een directe beperking van het algemene recht op inschrijving wordt gevormd door een door het instellingsbestuur vastgestelde capaciteitsfixus of een door de minister ingestelde arbeidsmarktfixus.³³

De bevoegdheid tot verwijdering van een student berust op een beperkt systeem van gronden die elk een aparte basis hebben in de wet. Het bestuur van een bijzondere instelling kan de inschrijving van een student weigeren dan wel intrekken indien de betrokkene de grondslag en de doelstellingen van de instelling niet respecteert. Zowel de weigering als de intrekking dient schriftelijk te geschieden en moet met redenen omkleed te zijn.³⁴ Artikel 7.57h Whw geeft het instellingsbestuur de mogelijkheid aan een student die de door dat bestuur opgestelde ordevoorschriften heeft overtreden, de toegang tot gebouwen en terreinen geheel of gedeeltelijk voor de tijd van ten hoogste een jaar te ontzeggen. Artikel 9.2 Whw die de algemene beheersbevoegdheid van het college van bestuur beschrijft, bevat de basis voor de *openbare* universiteiten, om hen die niet ingeschreven zijn aan de universiteit, de toegang tot de gebouwen en voorzieningen te weigeren of te ontnemen.³⁵ Voor de openbare hogescholen – er is er slechts één – is een met artikel 9.2 Whw vergelijkbare bepaling vastgelegd.³⁶ Een gelijksoortige bevoegdheid berust voor de bijzondere universiteiten en hogescholen op het

³² Zie artikel 7.32, eerste lid, Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Whw). Met instellingsbestuur wordt hier het college van bestuur bedoeld.

³³ Zie artikel 7.53 tot en met 7.57 Whw.

³⁴ Artikel 7.37, vijfde lid, Whw.

³⁵ Zie College van beroep voor het hoger onderwijs 17 april 2007, AB 2007, 151 m.nt. B.P. Vermeulen.

³⁶ Zie artikel 10.2 Whw.

privaatrecht.³⁷ Tenslotte wordt er in de jurisprudentie voor de besturen van openbare en bijzondere universiteiten en hogescholen een algemene, impliciete bevoegdheid tot weigering of beëindiging van inschrijving gebaseerd op het reeds aangehaalde artikel 7.37, eerste lid, Whw, als het gaat om bijzondere omstandigheden en zich daarbij dringende redenen aandienen.³⁸

Wie kan als instellingsbestuur, als bevoegd gezag optreden? Voor de toedeling van bevoegdheden moet onderscheid worden gemaakt tussen hogescholen en universiteiten. Dat berust op een verschil in bestuurlijke inrichting. Gemeenschappelijk is daarbij evenwel dat er een bestuursreglement moet worden vastgesteld. In het navolgende wordt kort op de verschillen ingegaan.

2.2.3 *Principes van bestuurlijke organisatie universiteiten*

De openbare universiteit bezit als instelling rechtspersoonlijkheid,³⁹ er is met andere woorden geen rechtspersoon boven de instelling die haar in stand houdt. Het college van bestuur is het bevoegd gezag, het instellingsbestuur.⁴⁰ Het college van bestuur is in het algemeen belast met taken van bestuur en beheer van de instelling. Naast het college van bestuur zijn bij wet ook rechtstreeks bevoegdheden toegekend aan decentrale instanties binnen de instelling, zoals de door het college van bestuur per opleiding in te stellen examencommissie⁴¹ en de decaan.⁴² Afhankelijk van de bevoegdheid kan met de wettelijke term ‘instellingsbestuur’ het college van bestuur dan weer de decaan zijn bedoeld. Bij aangelegenheden van toelating en verwijdering is het instellingsbestuur altijd evenwel het college van bestuur. Geconstateerd kan worden dat de verdeling van bevoegdheden in de openbare universiteit vooral berust op *attributie*, dat wil zeggen op rechtstreekse toekenning ervan bij wet.

De regeling van de bijzondere universiteit geeft een afwijkend beeld te zien. Besturen van verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid of stichtingen waarvan deze universiteiten uitgaan dienen regels vast te stellen met betrekking tot bestuur en beheer van de universiteit. Daarbij moeten de bepalingen van titel 1 en 2 van de Whw in acht worden genomen, voor zover de aard van de bijzondere instelling zich daartegen niet verzet.⁴³ De verplichting geldt als een bekostigingsvoorwaarde voor de bijzondere universiteiten. In aanleg kunnen de rechtspersonen in het bijzonder onderwijs op grond van Boek 2 BW het bestuur en de inrichting naar eigen inzicht regelen. De Whw grijpt hier evenwel in op die vrijheid. Afwijking van Titel 1 en 2 van de laatstgenoemde wet is alleen mogelijk als de aard van het bijzonder onderwijs zich tegen de voorgeschreven bestuurlijke inrichting van de instelling

³⁷ Zie de annotatie van Vermeulen onder de uitspraak van het College van beroep voor het hoger onderwijs, van 17 april 2007, AB 2007, 151.

³⁸ College van beroep voor het hoger onderwijs 26 augustus 2008, AB 2008, 325 m.nt. P.J.J Zoontjens. Het besluit van het instellingsbestuur van de Universiteit Leiden tot weigering van de toelating van een student die zich en public als pedofiel had geafficheerd, werd in stand gelaten.

³⁹ Artikel 1.8, tweede lid, Whw.

⁴⁰ Artikel 9.2 Whw.

⁴¹ Artikel 7.12 Whw.

⁴² Artikel 9.14 Whw.

⁴³ Artikel 9.51 Whw.

verzet. Het maakt dat het model van de openbare universiteit een bepalende rol speelt bij ook de inrichting van de bijzondere instelling. Die inrichting is op zichzelf niet het resultaat van (publiekrechtelijke) attributie of delegatie, maar van (privaatrechtelijke) toekenning bij statuten of bestuursreglement.

2.2.4 *Principes van bestuurlijke organisatie hogescholen*

In het hoger beroepsonderwijs komt attributie van bevoegdheden alleen voor bij de openbare hogescholen, waarvan er overigens op dit moment slechts één bestaat. Een openbare hogeschool met rechtspersoonlijkheid kent twee bestuursorganen: het college van bestuur en de bestuursraad.⁴⁴ Het college van bestuur is zoals de wet zegt het instellingsbestuur met alle daarbij behorende taken en bevoegdheden.⁴⁵ Voor de bijzondere hogescholen geldt een afwijkende regeling, ook in vergelijking met de universiteiten. Een bijzondere hogeschool wordt in stand gehouden door een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid.⁴⁶ Dat is naar de wettelijke terminologie het instellingsbestuur. Het instellingsbestuur kan zelf als bevoegd gezag optreden en aan een centrale directie mandaat verlenen danwel alle hem bij wet opgedragen taken en bevoegdheden delegeren (overdragen) aan een college van bestuur.⁴⁷ Er is sprake van algemene delegatie; de onderwijswet maakt hier geen enkel voorbehoud naar de aard van de bevoegdheid. Ook houdt de wet er geen rekening mee dat de figuur van delegatie, welke uit het publiekrecht stamt, aan de privaatrechtelijke organisatie die aan bijzondere hogescholen ten grondslag ligt feitelijk wezensvreemd is.⁴⁸ Het college van bestuur kan gedeelten van de hem toekomende taken en bevoegdheden weer overdragen (subdelegeren) aan het decentrale bestuur binnen de instelling. Bij inschrijving en verwijdering is het evenwel gebruik dat het centrale instellingsbestuur als bevoegde instantie optreedt.

Voor een en ander is een bestuursreglement vereist.⁴⁹ Daarnaast kunnen de statuten als basis dienen. De wet verwijst terecht naar die mogelijkheid, welke overigens wordt bepaald en ingevuld door het Burgerlijk Wetboek.⁵⁰ Krachtens delegatie oefent het college van bestuur onder eigen verantwoordelijkheid de bevoegdheden en taken van het instellingsbestuur uit. Anders dan bij de bijzondere universiteiten is niet bepaald dat de bijzondere hogescholen de inrichting van het bestuur dienen te regelen met inachtneming van de inrichtingsvoorschriften voor het openbaar hoger beroepsonderwijs.

2.2.5 *Middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie*

⁴⁴ Er is een wetsvoorstel aanhangig dat een verplichte scheiding tussen bestuur en toezicht impliceert. De positie van de raad van toezicht wordt daarin met name geregeld. Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enige andere wetten onder meer in verband met de verbetering van het bestuur bij de instellingen voor hoger onderwijs, de collegegeldsystematiek en de rechtspositie van studenten (versterking besturing), *Kamerstukken II* 2008/09, 31 821, nrs. 1-3.

⁴⁵ Artikel 10.9, tweede lid, Whw.

⁴⁶ Zie artikel 10.8 Whw.

⁴⁷ Artikel 10.2 en 10.3 Whw.

⁴⁸ Vgl. C.H.C. Overes, *Besturen en medezeggenschap in het bijzonder onderwijs*, (diss. VU), Lelystad: Vermande 1994.

⁴⁹ Artikel 10.3b Whw.

⁵⁰ Artikel 10.8 Whw.

Er is een algemeen recht op toegang tot de assistent-opleiding of basisberoepsopleiding,⁵¹ tenzij er een beperking geldt in verband met de opnamecapaciteit van de instelling.⁵² Voor de assistent-opleiding gelden geen vooropleidingseisen. Bij de toegang voor deze twee opleidingen tot een bijzondere instelling kan slechts worden geëist dat de onderwijsvrager de grondslag van de bijzondere instelling respecteert.

Voor de toegang tot andere opleidingen dan de hiervoor genoemde (vakopleiding, middenkaderopleiding, specialistenopleiding of nog een andere opleiding) is een specifieke toelatingsbeslissing van het bevoegd gezag noodzakelijk.⁵³ Het nemen van zo'n toelatingsbeslissing kan door het bevoegd gezag worden opgedragen (= mandaat) aan door hem in te stellen toelatingscommissie.⁵⁴ Bij de toegang tot een bijzondere instelling voor deze andere opleidingen geldt niet de regel dat de deelnemer de grondslag slechts hoeft te respecteren. Er kan diensgevolge de verdergaande eis van onderschrijving van de grondslag worden gesteld.⁵⁵ De toelating, maar ook de bevoegdheid tot verwijdering, moet worden geformaliseerd in een onderwijsovereenkomst van de instelling met de deelnemer, waarover meer in paragraaf 3.2.1. Dat wil zeggen dat de instelling zelf, binnen de algemene grenzen van de wet, de redelijkheid en de billijkheid, en de Algemene wet gelijke behandeling de normen moet vastleggen en toepassen die over verwijdering van de deelnemer gaan.

2.2.6 Principes bestuurlijke organisatie Regionale Opleidingen Centra (ROC's)

In de Web wordt het bestuur van de instellingen geregeld in een apart hoofdstuk. Openbaar beroepsonderwijs komt feitelijk niet voor, er bestaan alleen maar bijzondere instellingen. Er is een wettelijke mogelijkheid tot delegatie binnen de regionale opleidingen centra (ROC's), die sterk lijkt op die voor de bijzondere hogescholen in de Whw.⁵⁶ Het bevoegd gezag kan het geheel van de hem toegekende wettelijke bevoegdheden en taken overdragen aan een college van bestuur. Dan is er sprake van algemene delegatie, zij dat ook hier deze term niet zo geschikt is voor de verhoudingen binnen de privaatrechtelijke rechtspersonen die de ROC's in stand houden. Verder is bepaald dat het college van bestuur de aan hem overgedragen taken op zijn beurt weer kan overdragen aan het bestuur van een organisatorische eenheid.⁵⁷ Ook hier geldt, net als zojuist bij het hoger onderwijs, dat de inschrijving en verwijdering van deelnemers bij het centrale instellingsbestuur berust, cq. blijft berusten. De bestuurlijke organisatie en inrichting dienen hun beslag te krijgen in een door het bevoegd gezag vast te stellen bestuursreglement.⁵⁸

2.2.7 Primair en voortgezet onderwijs

⁵¹ Artikel 8.1.1, vijfde lid, Web.

⁵² Artikel 8.1.6 Web.

⁵³ De wettelijke vooropleidingseisen van artikel 8.2.1 en 8.2.2 Web zijn daarbij richtinggevend.

⁵⁴ Zie artikel 8.1.1, derde lid, Web.

⁵⁵ Zie over jurisprudentie terzake: D. Mentink, *Vrijheid van richting: geen vrouw met een broek en geen medezeggenschap*, School en Wet 2006, nr. 4, p. 5-10.

⁵⁶ Artikel 9.1.5 Web.

⁵⁷ Artikel 9.1.5, tweede lid, Web. In de BVE-instellingen vaak aangeduid als een unit, divisie of sector.

⁵⁸ Artikel 9.1.7 Web.

Men heeft getracht de bevoegdheden tot toelating en verwijdering in het primair en voortgezet onderwijs samen te brengen in een handzaam aantal wetsartikelen. Verschillende gronden passeren daarbij de revue. Een groot aantal is evenwel niet of niet voldoende in de onderwijswet terug te vinden. De mogelijkheid van weigering van toegang tot een bijzondere, reguliere basisschool of school voor voortgezet onderwijs op grond van richting wordt vooral, zoals reeds opgemerkt, gereguleerd door de Awgb. Betreft het een speciale school voor basisonderwijs,⁵⁹ of een speciale school⁶⁰ dan is weer de onderwijswet dominant. Een weigering op grond van richting kan in de normale gevallen niet plaatsvinden. Wel kan altijd worden gevraagd dat de leerling de grondslag van de school respecteert. Indien de leerling of zijn ouders daartoe niet bereid zijn kan de leerling de toegang worden geweigerd of van school worden verwijderd.⁶¹ Voor het openbaar regulier en speciaal basisonderwijs kan de gemeenteraad in het belang van een doelmatige spreiding van de leerlingen over de scholen, het grondgebied van de gemeente in schoolwijken te verdelen. Leerlingen kunnen aldus per wijk aan bepaalde scholen worden toegewezen. Als bepaalde ouders evenwel schriftelijk aan het bevoegd gezag te kennen geven toelating tot een school in een andere schoolwijk te wensen moet afwijking van het schoolwijkenbeleid plaatsvinden.⁶² Het schoolwijken of schoolgrenzenbeleid in het bijzonder onderwijs kent geen wettelijke basis, maar is ontwikkeld in de jurisprudentie. Er zijn daarnaast nog andere gronden voor selectie die hun ontstaan danken aan en hun steun vinden in de jurisprudentie. Denk aan school-is-vol-beleid, verwijdering vanwege gedragsproblemen of de verwijdering vanwege het zich zonder geldige reden ophouden het schoolterrein. In hoofdstuk 4 gaan Huisman en Noorlander nader in op het toelatingsbeleid van het bevoegd gezag.

2.2.8 *Primair onderwijs*

De basisschool is voor iedereen toegankelijk. Voor hen die 14 jaar zijn geworden of die het basisonderwijs hebben doorlopen is het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs, voor zover niet zijnde de theoretische leerweg, algemeen toegankelijk. De speciale school voor basisonderwijs, de school voor speciaal onderwijs, de praktijkschool en het leerwegondersteunend onderwijs zijn voor eenieder die volgens de wettelijke procedure is geïndiceerd eveneens algemeen toegankelijk. Dat wil zeggen dat na indicatie geen zelfstandige beoordeling door het bevoegd gezag van de geschiktheid van de leerling meer mogelijk is.⁶³

Inschrijving aan de basisschool geschiedt in de regel vanaf de leeftijd van 4 jaar. Al vanaf twee maanden voor het vierde jaar kan het bevoegd gezag kinderen voor ten hoogste vijf dagen toelaten. De leerplicht vangt aan vanaf de maand na die waarin de leerling vijf jaar is geworden. Aan het einde van het schooljaar waarin de leerling 14 jaar is geworden dient hij of

⁵⁹ Artikel 1 Wpo.

⁶⁰ Artikel 1 Wec.

⁶¹ Artikel 40, vierde lid, Wpo en artikel 40, vijfde lid, Wec.

⁶² Artikel 65 Wpo.

⁶³ Artikel 40, vierde lid, Wpo en artikel 40, vijfde lid, Wec. Zie de bijdrage van Zoontjens over zorgleerlingen.

zij de basisschool te verlaten.⁶⁴ Na aanmelding aan de basisschool kan worden besloten het kind in aanmerking te brengen voor speciaal basisonderwijs of speciaal onderwijs. Daarvoor gelden afzonderlijke indicatieprocedures. Na indicatie kan het kind evenwel ook op de reguliere school blijven, zij het met specifieke onderwijsbegeleiding. Het recht om dan in het reguliere onderwijs te blijven is niet keihard, maar afhankelijk van een bestuurlijke afweging door het bevoegd gezag. De procedure daarvoor, alsmede de voorwaarden die daarbij gelden, worden uitvoerig beschreven in het hoofdstuk 5 van Zoontjens, over de zorgleerlingen, zodat hier niet verder op wordt ingegaan. De overgang van een kind van het speciaal onderwijs naar het reguliere basisonderwijs en vice versa kan niet zonder overeenstemming met de ouders plaatsvinden.⁶⁵

2.2.9 Voortgezet onderwijs

In het algemeen geldt dat wie basisonderwijs heeft genoten of 14 jaar is geworden, toelaatbaar is tot het voortgezet onderwijs. Voor de toelaatbaarheid van iemand die speciaal onderwijs heeft genoten is het oordeel van de directeur van de speciale school doorslaggevend. Over toegang beslist, zoals elders, het bevoegd gezag. Hij kan de beslissingsbevoegdheid mandateren aan een toelatingscommissie.⁶⁶ Voor toegang tot de onderdelen vwo, havo of vmbo theoretische leerweg van het voortgezet onderwijs bevat het Inrichtingsbesluit WVO speciale selectieregels en -criteria. De toelaatbaarheidsbeslissing dient dan mede te worden gebaseerd op een onderzoek naar de geschiktheid van de betreffende leerling voor het volgen van het onderwijs aan de school. Het bevoegd gezag kan ervoor kiezen één van de volgende methoden van onderzoek te hanteren:

- a. een toelatingsexamen, door de leraren van de school afgenomen, dat zich ten minste uitstrekt over de vakken Nederlandse taal en rekenen;
- b. een proefklas;
- c. een onderzoek naar de kennis en het inzicht van de kandidaat-leerling in ten minste het laatstelijk door hem gevolgd schooljaar aan de afleverende school (bijv. CITO-toets);
- d. een psychologisch onderzoek.⁶⁷

Huisman en Noorlander gaan in hoofdstuk 4 verder in op de (wettelijke) voorwaarden voor toelating.

2.2.10 Principes van bestuurlijke organisatie

Hebben we totnogtoe attributie en delegatie zien passeren als de grondprincipes van bestuurlijke inrichting van de instellingen, in het openbaar voorgezet en primair onderwijs geldt thans als uitgangspunt mandaat. Voor het voortgezet onderwijs geldt voor het geval een centrale directie voor een grote of complexe school wordt ingesteld door het bevoegd gezag

⁶⁴ Zie artikel 39 Wpo en artikel 39 Wec.

⁶⁵ Artikel 40, tweede lid, Wpo.

⁶⁶ Artikel 2 en 3 Inrichtingsbesluit Wvo.

⁶⁷ Artikel 4 Inrichtingsbesluit Wvo.

zogenaamd ‘versterkt’ mandaat (in wezen: vrij mandaat). In de andere gevallen geldt net als voor het primair onderwijs ‘gewoon’ mandaat. Strikt genomen is de regeling van mandaat in de onderwijswet overbodig. Mandaat kan op grond van de artikelen 10:2 Awb en 3:60 e.v. BW (volmacht) immers altijd worden verleend binnen de onderwijsinstelling. Een specifieke grondslag in de onderwijswet is daarvoor niet nodig. Het belangrijkste effect is niettemin dat het voor de openbare scholen een verbod van delegatie impliceert.⁶⁸

In het kader van het zogenaamd ‘versterkt mandaat’ kan de centrale directie namens en onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag ‘de leiding van de voorbereiding en de uitvoering van het beleid van de school, alsmede de coördinatie van de dagelijkse gang van zaken en van het beheer van de school’ op zich nemen.⁶⁹ In het managementstatuut kan worden bepaald dat de betreffende bevoegdheid in mandaat door de directie wordt uitgeoefend in naam en onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag.⁷⁰ Het bevat dan instructies ten aanzien van de uitoefening van deze taak. In plaats daarvan kan het bevoegd gezag in het voortgezet onderwijs bepalen dat de bevoegdheid wordt gemandateerd aan een door het bevoegd gezag in te stellen toelatingscommissie.⁷¹

De regeling van mandaat in het primair onderwijs is minder ruim dan die voor het voortgezet onderwijs. De constatering die gelden voor het voortgezet onderwijs, zijn evenwel mutatis mutandis ook van toepassing op het primair onderwijs.

2.2.11 Afwijkend regime in het bijzonder onderwijs

De bepalingen omtrent mandaat worden ook door de meeste bijzondere scholen voor primair en voortgezet onderwijs in acht genomen, maar dat hoeft niet. Zoals gezegd, de regels omtrent mandaat via het managementstatuut blijken alleen voor het openbaar onderwijs te gelden. Er zijn immers goede redenen om aan te nemen dat reeds onder de huidige omstandigheden de bestuurlijke verhoudingen in bijzondere scholen via een op delegatie gelijkende figuur kunnen worden bepaald.

Indien we bijvoorbeeld kijken naar artikel 24 Wvo, waaruit volgt dat het bevoegd gezag een schoolplan vaststelt, is nog niet duidelijk welke instantie daarmee feitelijk wordt belast. Als bevoegd gezag van een bijzondere school is in principe de rechtspersoon aangewezen. De rechtspersoon kan meerdere organen omvatten die haar in rechte kunnen binden. In de onderwijswet wordt er daarentegen stilzwijgend van uitgegaan dat er slechts één orgaan bestaat, namelijk het algemene bestuur van de rechtspersoon. Toch heeft de onderwijswetgever dat niet in de hand. Als in de statuten van de rechtspersoon wordt bepaald dat niet het algemene bestuur maar de directeur het schoolplan vaststelt, handelt de laatste als een orgaan van de rechtspersoon, en is deze technisch als het bevoegd gezag te beschouwen.

⁶⁸ Zie B.P. Vermeulen & P.J.J. Zoontjens, ‘Het ‘algemene’ bestuursrecht en het ‘bijzondere’ onderwijsrecht’, in: C.J.A.M. Kortmann, B.P. Vermeulen, & P.J.J. Zoontjens (Eds.), *De Awb en de bijzondere wetgeving, VAR preadviezen* (pp. 45-186). Den Haag: Boom Juridische uitgevers. (VAR, 124), p. 128.

⁶⁹ Artikel 32a en 32b Wvo. Hoewel zij als zodanig niet in de Wvo voorkomt, wordt de term ‘college van bestuur’ in het voortgezet onderwijs in toenemende mate gebezigd.

⁷⁰ Artikel 31 Wpo, 31 Wec en 32c Wvo. Lees voor het primair onderwijs in plaats van ‘directie’ ook het personeel voor zover dat belast is met de uitoefening van managementtaken en voor het voortgezet onderwijs ook: rector, conrector of adjunct-directeur

⁷¹ Zie artikel 27, eerste lid, Wvo.

Op deze wijze kan via een regeling in de statuten van de rechtspersoon die een bijzondere school in stand houdt het effect worden bereikt dat anders met delegatie bereikt zou kunnen worden, namelijk dat een ander dan het beoogde orgaan onder eigen verantwoordelijkheid een eigen bevoegdheid uitoefent.⁷² Er is dus op basis van de huidige regelgeving, mede gezien het algemene rechtspersonenrecht, ‘delegatie’ mogelijk in het bijzonder primair en voortgezet onderwijs.

2.2.12 Nieuwe plannen voor ‘Goed Bestuur’

Op basis van de enkele inrichtingsvrijheid van het bijzonder onderwijs, die uiteindelijk haar grondslag vindt in artikel 23 Grondwet, is het moeilijk te verdedigen waarom het openbaar onderwijs effectief anders behandeld zou moeten worden, zeker als men daarbij redeneert vanuit de rechten van onderwijsvragers.

Voor regeling van delegatie in de onderwijswet hoeft artikel 10:14 Awb geen probleem te zijn. Dat bepaalt dat delegatie aan ondergeschikten niet mogelijk is. Ambtenaarrechtelijk is een algemeen directeur in het openbaar onderwijs ondergeschikt aan het bevoegd gezag. Toch is ook een andere benadering mogelijk, waarbij wordt aangehaakt bij de feitelijke professionele zelfstandigheid van de directeur.⁷³ Bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Awb, derde tranche, in de Tweede Kamer stelde de regering zich op het standpunt dat het de keuze van de onderwijswetgever is in een bepaalde situatie al of niet een ondergeschiktheidsverhouding tussen bevoegd gezag en directie aan te nemen. Daarbij kan in het basisonderwijs een andere benadering worden gevolgd dan in de andere sectoren. Ook kan per bevoegdheid worden bezien of er van een ondergeschiktheidsverhouding sprake is.⁷⁴

Het wetsvoorstel inzake goed bestuur in het primair en voortgezet onderwijs moet ook voor de openbare scholen delegatie van bevoegdheden mogelijk maken.⁷⁵ Het managementstatuut wordt dan vergelijkbaar met een bestuursreglement in de sfeer van het middelbaar en hoger beroepsonderwijs. Het voorstel artikel inzake overdracht van taken en bevoegdheden luidt: “Het bestuur kan hem bij wettelijk voorschrift opgedragen taken en bevoegdheden overdragen aan de directeur van de school of indien toepassing is gegeven aan artikel 29, vijfde lid, het in dat artikellid bedoelde personeel voor zover dat is belast met managementtaken met betrekking tot de scholen en de scholen, bedoeld in de Wet op de Expertisecentra”. Subdelegatie naar de adjunct-directeur wordt ook mogelijk gemaakt. Het managementstatuut moet een en ander inkaderen, waarbij er ook richtlijnen kunnen worden gegeven voor het uitoefenen van de overgedragen taken en bevoegdheden.

3 Rechtsverhouding en instrumenten

⁷² Zie in het algemeen C.H.C. Overes, a.w.

⁷³ Zie B.P. Vermeulen & P.J.J. Zoontjens, Het 'algemene' bestuursrecht en het 'bijzondere' onderwijsrecht, a.w., p. 130.

⁷⁴ Zie E.J. Daalder e.a., *De parlementaire geschiedenis van de Algemene wet bestuursrecht, Derde Tranche*, Alphen aan den Rijn: VUGA 1998 (PG Awb III), p. 458-459.

⁷⁵ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 828, nr. 2, artikel 30a Wpo, 32b1 Wvo.

3.1 Algemeen

Welke mogelijkheden staat een schoolbestuur in ons duaal bestel van openbaar en bijzonder onderwijs ter beschikking bij toelating en verwijdering? En vloeien die mogelijkheden voort uit een onderlinge verhouding van publiek- of privaatrecht? In deze paragraaf wordt ingegaan op het juridische instrumentarium en op eventuele consequenties van het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

We zullen hieronder de verschillende middelen behandelen die de verhouding tussen onderwijsaanbieder en onderwijsvrager kunnen regelen zoals het leerlingen- of studentenstatuut (Wvo/Whw). Een ander instrument, te weten de onderwijsovereenkomst, komt uitgebreid aan bod in hoofdstuk 6, over het middelbaar beroepsonderwijs.

De (juridische) kwalificatie van de onderlinge rechtsverhouding tussen de leerling en de school is een lastig vraagstuk. Toch is enig begrip van die rechtsverhouding noodzakelijk, al was het alleen maar om de processuele rechtsgevolgen van toelating of verwijdering – bij welke rechter moet ik zijn? – in kaart te krijgen. Als gevolg van het voortschrijdend proces van autonomiebevordering over de laatste twee decennia wordt de relatie tussen de school en een leerling vaak ervaren als een wederkerigheidsverhouding, een relatie met contractuele trekken. Levert dat feitelijk ook een overeenkomst op in de zin van het privaatrecht? Er is sinds het eind van de jaren negentig nogal wat jurisprudentie waarbij door individuele onderwijsvragers concrete prestaties van de school op organisatorisch en pedagogisch vlak worden geëist of waarbij scholen tekortkomingen worden verweten bij het leveren van die prestaties. De vraag hoe in essentie de rechtsverhouding tussen leerlingen en scholen van bijzonder en openbaar onderwijs moet worden gekarakteriseerd is en blijft actueel. Reden om er nader aandacht aan te besteden.

3.2 De onderwijsovereenkomst als algemeen instrument

In het primair en voorgezet onderwijs kent men geen officiële onderwijsovereenkomst. De onderwijswetgever heeft zich tot op heden nog niet uitgelaten over het rechtskarakter van de juridische verhouding tussen het bevoegd gezag van de openbare school en de ouders/leerlingen. In de jurisprudentie wordt de relatie tussen leerling/ouder en de *openbare* school over het algemeen gekwalificeerd als een publiekrechtelijke rechtsverhouding. Zo overwoog de president van de rechtbank Arnhem in zijn uitspraak van 17 augustus 2000 dat ‘gedaagde via haar onderwijsinstellingen, waaronder de onderhavige school, is belast met openbaar onderwijs, en zij op die grond moet worden geacht in een publiekrechtelijke rechtsverhouding met eiser te staan (...).’⁷⁶ De literatuur is op dit punt niet eenduidig. Er zijn er ook die de rechtsverhouding binnen het openbaar onderwijs typeren als een privaatrechrechtelijke, contractuele relatie tussen het bevoegd gezag van de openbare

⁷⁶ Pres. Rb. Arnhem 17 augustus 2000, *ROR* 2000 –2002, m.nt. B.P. Vermeulen.

onderwijsinstelling en de wettelijke vertegenwoordiger van de onderwijsontvanger (een onderwijsovereenkomst).⁷⁷ Feit is evenwel dat beslissingen tot toelating en verwijdering in het openbaar onderwijs als appellabele (publiekrechtelijke) besluiten in de zin van de Awb worden gekwalificeerd.⁷⁸

Hoe kan de rechtsverhouding in het bijzonder onderwijs worden gekwalificeerd? Bij het particulier (niet-bekostigd) onderwijs is er sprake van contractonderwijs en van onderwijsovereenkomsten. Bij het bekostigd bijzonder onderwijs wordt over het algemeen wel gesproken van een relatie tussen leerling/ouder en onderwijsinstelling door een privaatrechtelijke onderwijsovereenkomst. Zo heeft de regering opgemerkt dat bij de toelating van een leerling tot een bekostigde bijzondere school een onderwijsovereenkomst ontstaat.⁷⁹ Ook in de jurisprudentie wordt deze opvatting – zij het niet algemeen – onderschreven.⁸⁰ De kwalificatie tot onderwijsovereenkomst is van belang, mede omdat hierdoor het in titel 6.5 BW vervatte overeenkomstenrecht van toepassing is. Titel 6.5 BW bevat regels van dwingend en aanvullend recht naast of in plaats van de inhoud die partijen zelf op basis van de aan hen toekomende contractsvrijheid hebben toegekend. Uiteindelijk moet de waarde van de overeenkomst in het bekostigde onderwijs, zoals uit de volgende paragraaf moge blijken, niet overschat worden.

Welke onderdelen kan in het algemeen een onderwijsovereenkomst bevatten? Het in de Web geregelde model, dat een aantal verplichte elementen omvat, kan als inspiratiebron worden genomen. Naast voor de hand liggende onderdelen zoals namen en hoedanigheden van de partijen, duur van de overeenkomst et cetera, kan zij rechten en plichten van de leerling/deelnemer/studenten vastleggen. Plichten kunnen betrekking hebben op: aan- en afwezigheid, de inschrijving voor toetsen of werkstukken of opdrachten, de te leveren inspanning bij het te volgen onderwijs, dan wel het naleven van bepaalde gedrags- of kledingregels. Rechten kunnen betreffen: de tijdige bekendmaking door de instelling van de roosters, het verkrijgen van een diploma na adequaat geleverde inspanning, maatregelen om uitval van lessen te beperken, begeleiding, studiekeuze en voldoende faciliteiten. Naast deze rechten en plichten kunnen er bepalingen worden opgenomen over schorsing en verwijdering. Niet alleen verwijdering vanwege verstoring van de orde binnen de school is een optie, maar ook vanwege een bindend studieadvies (bijvoorbeeld een doubleerverbod in de jaren na de brugklas). In bijlage A is een voorbeeld opgenomen.

⁷⁷ Zo bijvoorbeeld de noot van Hennekens bij de uitspraak van Vz. ARRvS 2 september 1988, *de Gemeentestem*, no. 6874, p. 131 e. v. Zie ook H.L.C. Hermans, H.A.M Backx en W.E Pors, *Hoofddlijnen onderwijsrecht*, Alpen aan den Rijn: Samsom 1993, p. 182.

⁷⁸ B. P. Vermeulen, P.J.J. Zoontjens, Het 'algemene' bestuursrecht en het 'bijzondere' onderwijsrecht, *a.w.*, p. 130.

⁷⁹ 'Nadat door het bestuur van de rechtspersoon waar een bijzondere school uitgaat over de toelating van de leerling beslisten de wettelijke vertegenwoordiger van de leerling deze heeft laten inschrijven c.q. de leerling zich heeft ingeschreven, is er sprake van een onderwijsovereenkomst en is naar het oordeel van ondergetekenden een overeenkomst (naar burgerlijk recht) tot stand gekomen', aldus de regering in *Kamerstukken II* 1988/89, 20 616, nr. 6, p. 53.

⁸⁰ Bijv. Rb. Den Bosch 25 juni 2004, *LJN* AP4539.

3.3 De relatieve meerwaarde van het aannemen van een onderwijsovereenkomst

De juridische meerwaarde van de (wettelijke) onderwijsovereenkomst is lastig in te schatten. Vooralsnog kan men hooguit stellen dat hiermee het een en ander *anders* geregeld wordt. En het is de vraag of de instellingen er veel mee opschieten. Op veel onderdelen moet de onderwijsovereenkomst per instelling of opleiding uniforme bepalingen bevatten, zoals met betrekking tot schorsing en verwijdering, de inhoud en inrichting van het onderwijs, de tijdvakken waarop onderwijs wordt gegeven en de tussentijdse beëindiging van de overeenkomst. Dat is inherent aan de organisatie van het onderwijs.

Het staat de instelling verder niet zomaar vrij om voor een bepaalde individuele deelnemer een specifieke regeling te treffen die afwijkt van die voor anderen. Er zal dus in het algemeen behoedzaam moeten worden geopereerd door het instellingsbestuur, opdat via het sluiten van een onderwijsovereenkomst geen ongerechtvaardigde ongelijke behandeling ten aanzien van andere deelnemers optreedt. Artikel 7, eerste lid, onder c, van de Algemene wet gelijke behandeling verbiedt aan openbare en bijzondere instellingen het maken van onderscheid op een reeks van gronden, zoals ras, godsdienst of levensovertuiging, politieke gezindheid, homo- of heteroseksuele gerichtheid, geslacht of nationaliteit 'bij het aanbieden van of verlenen van toegang tot goederen of diensten en bij het sluiten, uitvoeren of beëindigen van overeenkomsten ter zake, (...)'. Verder verplicht het algemene bestuursrecht tot gelijke behandeling van gelijke gevallen als beginsel van behoorlijk bestuur en noopt het privaatrecht tot hetzelfde in het kader van de redelijkheid van billijkheid bij het aangaan en uitvoeren van overeenkomsten.

In het licht van het bovenstaande is te verwijzen naar de volgende casus. Een leerling werd van een school voor voortgezet onderwijs verwijderd, omdat hij weigerde een overeenkomst te ondertekenen waarin stond dat hij geen provocerend gedrag zal vertonen noch provocerende kleding zal dragen. De rechter achtte op zichzelf het stellen van beperkingen aan onder meer kleding aanvaardbaar, maar vond het instrument van de overeenkomst – nu die slechts aan bepaalde leerlingen was aangeboden – niet door de beugel kunnen. Om gelijkheid van behandeling te garanderen moest hier de weg van wijziging van het leerlingenstatuut worden gevolgd.⁸¹

Een ander argument voor gedoseerd gebruik van de onderwijsovereenkomst is de machtsongelijkheid van partijen. Dit geldt zeker als het gaat om de verhouding instelling-ouder/leerling/student/deelnemer. Uit onderzoek van de Onderwijsraad (1998)⁸² bleek bijvoorbeeld dat de toegankelijkheid en leesbaarheid van de onderwijsovereenkomsten krachtens de Web beperkt is. Hoewel de instellingen, ieder op hun eigen wijze, proberen hun deelnemers te informeren over hun overeenkomst, weten deelnemers vaak niet echt goed wat er in de overeenkomst staat. Bij onderwijsovereenkomsten tussen instellingen en deelnemers is veelal geen sprake van wederkerigheid, maar van eenzijdigheid. Het aanbod staat vast, er is

⁸¹ Rb Haarlem (vz.), 21 maart 2003, AB 2003, 234 m.nt. Vermeulen.

⁸² Onderwijsraad, *De positie van de deelnemer*, Den Haag: Onderwijsraad 1998.

geen onderhandelingsfase. Eenmaal getekend voor de school, zal er niet snel sprake zijn van een ‘exit-strategie’. *Exit* beschrijft de ruimte voor partijen om een transactie af te blazen. Wie zich onbehoorlijk bejegend voelt, moet een andere aanbieder kunnen zoeken. Ouders en leerlingen zijn echter te afhankelijk, of het is teveel rompslomp om werkelijk de eisen op tafel te leggen. Een andere optie is *Voice*, de mondigheid van ouders, leerlingen en studenten om resultaten te eisen van de instelling. Voor een succesvolle honorering van het beroep op ‘ondeugdelijk onderwijs’ zijn evenwel nog flinke (juridische) hordes te nemen.⁸³

Zoontjens en Huisman gaan in hoofdstuk 6 nader in op de onderwijsovereenkomst krachtens de Web. Hierin is ook aangegeven dat de wettelijke regeling rond de onderwijsovereenkomst wordt aangepast. De rol van het deelnemersstatuut is daarin belangrijker geworden. Daarmee wordt de systematiek van het mbo in grote mate geharmoniseerd met het vo en het hoger onderwijs.

Een goed alternatief voor de onderwijsovereenkomst lijkt het leerlingen- of studentenstatuut te zijn dat voor eenieder gelijkelijk geldende voorschriften bevat.

3.4 Leerlingenstatuut, studentenstatuut en oudercontract

Het leerlingenstatuut is een reglement van de school voor voortgezet onderwijs waarin de rechten en plichten van alle leerlingen staan.⁸⁴ Een wettelijk equivalent daarvan is te vinden in het hoger onderwijs: het studentenstatuut.⁸⁵ Hoewel op de meeste ROC’s ook een deelnemersstatuut vigeert, ontbeert deze een wettelijke status.⁸⁶ Bij het leerlingenstatuut, waaromtrent de wet slechts een summiere regeling bevat, valt te denken aan regelingen rondom te laat komen, proefwerkplanning, straffen, in beroep gaan tegen cijfers, vrijheid van uiterlijk, mogelijkheden voor het uitgeven van de schoolkrant enzovoort. In het leerlingenstatuut moeten in ieder geval voorschriften worden opgenomen, met betrekking tot handhaving van de goede gang van zaken binnen de instelling en de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de bescherming van gegevens uit de persoonlijke levenssfeer. Bij normen omtrent de goede gang van zaken kan men denken aan schoolgedragsregels, regels voor beslechting van geschillen tussen leerlingen en leraren en regels over schorsing en verwijdering.

Het studentenstatuut bevat informatie over de rechten en verplichtingen van studenten aan universiteiten en hogescholen. Het omvat een opleidingsspecifiek deel en een instellingsspecifiek deel. Het opleidingsspecifiek deel bevat in elk geval een beschrijving van

⁸³ Vgl. P.W.A. Huisman & C. W. Noorlander, *Juridische aansprakelijkheid voor ondeugdelijk onderwijs*, School en Wet 2004, nr. 3, p. 150-159.

⁸⁴ Artikel 24g Wvo.

⁸⁵ Artikel 7.59 Whw.

⁸⁶ Althans in rechtstreekse zin. In het in 2007 ingediende en eind 2008 nog in de Tweede Kamer liggende wetsvoorstel Medezeggenschap educatie en beroepsonderwijs, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 266, nrs. 1-3, komt de term ‘deelnemersstatuut’ voor het eerst officieel voor, in verband met een aangelegenheid waarover de instemmingsbevoegdheid van de deelnemersraad zich uitstrekt.

de studieopbouw en de ondersteunende faciliteiten die de student door de instelling worden aangeboden, de tekst van de onderwijs- en examenregeling en een beschrijving van klachten en rechtsbeschermingsprocedures op opleidingsniveau. Het instellingsspecifiek deel bevat in elk geval een beschrijving van de rechten en verplichtingen van de studenten, die voortvloeien uit de wet en een overzicht van de regelingen die beogen de rechten van studenten te beschermen. Tot de laatste categorie behoren een beschrijving van de procedures voor bezwaar en beroep binnen de instelling, alsmede van de beroepsrechten die kunnen worden ontleend aan deze wet en andere wettelijke regelingen, en een beschrijving van aanvullende procedures ter bescherming van de rechten van studenten die door het instellingsbestuur worden getroffen.

Een instrument om de relaties tussen ouders en leerlingen nader te regelen is het oudercontract. Het gaat hier om individuele afspraken in specifieke gevallen tussen ouders en/of leerlingen en het bevoegd gezag die schriftelijk worden vastgelegd. Partijen geven daarin aan wat wederzijdse (inspannings- of resultaats)verplichtingen zijn. In de normale situatie voegt een oudercontract niets of nauwelijks iets toe aan het regelbestand dat er al vanwege de wet, de onderwijsovereenkomst en/of het leerlingen- of studentenstatuut aanwezig is. Het kan echter zelfstandige waarde hebben in die gevallen dat het bevoegd gezag gebruik kan maken van de bevoegdheid tot schorsing en verwijdering van een leerling, doch daarvan wil afzien onder voorwaarden die met de instemming van de leerling en diens ouders in een contract worden vastgelegd. De sanctie op niet naleving van een oudercontract is dan dat het bevoegd gezag alsnog van zijn bevoegdheid tot verwijdering overgaat.⁸⁷

Van belang is natuurlijk dat deze afspraken moeten voldoen aan de wettelijke eisen. Daarbij gaat het zowel om de wijze van totstandkoming (de overeenkomst mag niet nietig zijn doordat sprake is dwang of dwaling) of in strijd met wettelijke verplichtingen die bijvoorbeeld bij het bevoegd gezag rusten (bij overeenkomst kan bijvoorbeeld niet afgezien worden van de verplichting in het voortgezet onderwijs om een andere school te zoeken na verwijdering van de school). In bijlage B van deze monografie is een (beknopt) voorbeeld opgenomen.

4 Rechtsgang bij besluiten rond toelating en verwijdering

De rechtsgang die geldt voor toelating, schorsing en verwijdering verschilt voor het openbaar en het bijzonder onderwijs. Deze paragraaf beschrijft de verschillende regimes voor rechtsbescherming bij het openbaar en bijzonder onderwijs, en de mengvorm het samenwerkingbestuur. Tot slot volgt een korte omschrijving van enkele algemene beginselen die van toepassing bij besluiten rond toelating en verwijdering. De specifieke bepalingen die de sectorwetten bevatten voor procedures rond toelating en schorsing/verwijdering worden in de respectievelijke hoofdstukken over het primair/voortgezet onderwijs, het mbo en het hoger onderwijs.

⁸⁷ Omdat, zoals eerder in paragraaf 2.1 opgemerkt, de toelating tot het eerste leerjaar niet aan door het bevoegd gezag gestelde voorwaarden mag worden gebonden is een oudercontract met betrekking tot deze materie uiteraard niet rechtsgeldig.

4.1 Besluiten en beslissingen

Het openbaar onderwijs wordt beheerst door het publiekrecht. Handelingen die in die context plaatsvinden worden daarom in aanleg bestreken door de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een van de gevolgen daarvan is dat voor de rechtsbescherming de bestuursrechter competent is. De besluitvorming wordt als zodanig beheerst door normen van bestuursrecht. Het begrip ‘besluit’ van artikel 1:3 Awb neemt daarbij een sleutelpositie in. Niettemin valt een aantal beslissingen binnen de openbare school voor primair en voortgezet onderwijs buiten het besluitbegrip van de Awb. Dat is in aanleg ook altijd de bedoeling geweest. Volgens de toelichting bij de Awb wordt een beslissing om een leerling die te laat komt, een middag te laten terugkomen of een extra les op te dragen vanwege het interne karakter niet als een besluit aangemerkt. Het wordt eerst anders, indien het bevoegd gezag van een openbare school besluit een leerling de toegang tot school te weigeren of van school te verwijderen. Dat besluit is van dien aard dat het de rechtspositie van de leerling raakt.⁸⁸ In de toelichting wordt niet aangegeven waarom de genoemde beslissingen in de school een intern karakter bezitten. Vanuit algemeen bestuursrechtelijk gezichtspunt ligt zo een kwalificatie ook niet voor de hand. De leerling behoort immers niet tot het orgaan en diens ambtenaren⁸⁹ en neemt dus in aanleg een externe positie in. Niettemin sluit de opvatting van de opstellers van de Awb, om zaken binnen de school zoveel mogelijk buiten de sfeer van het recht te houden, goed aan bij het karakter van het primaire onderwijsproces als een “ontwikkelingsgang”, tijdens welke niet zoveel duidelijke aanknopingspunten voor beslissingen over studenten worden geboden. Met betrekking tot de interne sfeer van de school stelt Drop: “Alleen wanneer er sprake is van een sterke relatie tussen onderwijs en examen, wordt de rechtspositie van de student met betrekking tot het door hem genoten onderwijs belangrijk”.⁹⁰ In deze visie moet er een zekere (publiek)rechtsvrije ruimte zijn voor de opvoedkundige en didactische begeleiding van de leerling door de leraar, “in bedachtzaamheid zoveel wijzer dan de kansberekening, waartoe in hun speelse bravoure nu vele – en juist de slimste – leerlingen zich laten verleiden”.⁹¹

Awb-besluit of geen Awb-besluit, dat is de vraag in aantal zaken rond beoordeling van examens, maar ook schorsing. Een voorbeeld is een zaak voor de rechtbank Haarlem⁹². Een schorsing is een beslissing “genomen in het kader van de rechtsverhouding bevoegd gezag

⁸⁸ E.J. Daalder, G.R.J. de Groot, *De parlementaire geschiedenis van de Algemene wet bestuursrecht. Eerste Tranche*, Alphen aan den Rijn: VUGA 1993 (PG Awb I), p. 155. Zie ook Pres. Rb. Den Haag 4 september 1996, *Awb-katern* 1996, nr. 110, waarbij de weigering van B&W als bevoegd gezag van de openbare school om een leerling in een parallelgroep te plaatsen niet als een besluit wordt aangemerkt. Daarentegen wordt wel als een besluit aangemerkt de wijziging door het bevoegd gezag van de schooltijdenregeling, Pres. Rb. Amsterdam 19 juli 1999, AWB 99/5357 BESLU (Diemen). Zie ook B.P. Vermeulen, *Juridisering in het onderwijs: over vierdaagse schoolweken en ‘overslaan’ van groepen*, School en Wet 1999, nr. 9, p. 11 e.v.

⁸⁹ F.C.M.A. Michiels en M.J. Jacobs, ‘Bestuursrechtelijke aspecten van de vrijheid van onderwijs’, in: T.J. van der Ploeg e.a. (red.), *De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht*, Utrecht: Boom 2000, p. 303-322, in het bijzonder p. 311.

⁹⁰ H. Drop, *Algemene inleiding onderwijsrecht*, Zwolle: Kluwer 1985, p. 312.

⁹¹ Drop, a.w., p. 315.

⁹² Rb. Haarlem 14 april 2006, LJN AW2338.

(bestuursorgaan) – leerling” en dus is er bij het openbaar onderwijs sprake van een Awb-besluit met externe gevolgen. Dat externe gevolg zit in het feit dat gedurende de schorsing de leerling geen gebruik mag maken van het recht om als toegelaten leerling door middel van het regulier bijwonen van lessen onderwijs te volgen.

Scholen voor bijzonder onderwijs maken geen deel uit van de overheid. Beslissingen tot toelating en verwijdering zijn rechtshandelingen naar burgerlijk recht, waarop publiekrechtelijke normen als de Awb en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet van toepassing zijn. Het gevolg hiervan is dat er alleen toegang openstaat tot de burgerlijke rechter en dat voor het overige de besluitvorming door vooral het burgerlijk recht wordt beheerst.

4.2 Openbaar onderwijs

Binnen het openbaar onderwijs is een beslissing tot verwijdering of schorsing dus een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb. Specifieker: een beschikking in de zin van artikel 1:3 lid 2 Awb.

Voor het voortgezet onderwijs geldt dat ook de schorsing een wettelijke grondslag heeft (artikel 13, eerste lid, Inrichtingsbesluit Wvo). Zij wordt daarom in de rechtspraak gezien als een appellabel besluit.⁹³ De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in een uitspraak⁹⁴ aangenomen dat verwijdering en herplaatsing binnen een scholengemeenschap (één school met verschillende dependances) of scholen binnen hetzelfde bestuur geen besluit is in de zin van de Awb.

Tegen een schorsing of verwijderingsbeschikking staat binnen het openbaar onderwijs de reguliere Awb-rechtsgang open. Dit betekent dat tegen de verwijderingsbeschikking eerst bezwaar moet worden gemaakt en dat vervolgens tegen de beschikking op bezwaar, beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld. Voor wat betreft de verwijdering binnen het voortgezet onderwijs, stelt artikel 15, derde lid, Wvo – in afwijking van artikel 7:10, eerste lid, Awb, dat bij bezwaar een beslistermijn van zes weken regelt, of wanneer er sprake is van een bezwaarcommissie een termijn van tien weken – dat het bevoegd gezag binnen vier weken na ontvangst van het bezwaarschrift dient te beslissen. In ieder geval mag het bevoegd gezag zijn beslissing op bezwaar niet eerder nemen dan wanneer de leerling of diens ouders, voogden of verzorgers wanneer hij nog 18 jaar is, in de gelegenheid zijn gesteld om te worden gehoord en kennis hebben kunnen nemen van de op het besluit betrekking hebbende adviezen en rapporten. Gedurende de behandeling van het betrokken bezwaar tegen een besluit tot verwijdering mag het bevoegd gezag van een school voor voortgezet onderwijs de betrokken

⁹³ Rb Haarlem 14 april 2006, *LJN* AW2338.

⁹⁴ ABRvS 11 december 2002, *LJN* AF1747, zie P.W.A. Huisman, Overplaatsing binnen een scholengemeenschap en naar scholen van hetzelfde bevoegd gezag geen besluit, *School en Wet* 2003, nr. 3, p. 101-102.

leerling de toegang tot de school ontzeggen (zie artikel 15, vierde lid Inrichtingsbesluit Wvo). Deze bepaling is voor het openbaar onderwijs overbodig, daar artikel 6:16 Awb reeds bepaalt dat het bezwaar geen schorsende werking heeft.

De bestuursrechter toetst aan de Awb, de onderwijswetgeving, de beginselen van behoorlijk bestuur en aan een eventueel consequent gevoerd schorsing- of verwijderingsbeleid. In het bijzonder zal de bestuursrechter moeten nagaan of het bevoegd gezag de betrokken beslissing op een zorgvuldige wijze heeft genomen, dat wil zeggen een deugdelijk feitenonderzoek heeft uitgevoerd en een adequate belangenafweging heeft verricht. Het gaat in casu om een discretionaire bevoegdheid van het bevoegd gezag. De bestuursrechter zal derhalve in beginsel terughoudend toetsen. De toetsing dient beperkt te blijven tot een marginale, binnen het kader waarvan hij nagaat of het besluit qua inhoud en totstandkoming in redelijkheid door het bevoegd gezag kon worden genomen.⁹⁵ Van verwijdering dient te worden onderscheiden de ontzegging van toegang van degene die op generlei wijze (meer) in een juridische relatie tot het bevoegd gezag van een openbare onderwijsinstelling staat. Een dergelijke weigering is geen besluit in de zin van de Awb, maar een privaatrechtelijke rechtshandeling, namelijk een op artikel 5:1 BW berustende beheersdaad.⁹⁶ Tegen een dergelijke beslissing kan worden opgekomen bij de burgerlijke rechter.

4.3 Bijzonder onderwijs

Bevoegde gezagsorganen van bijzondere scholen zijn – voor zover het beslissingen rond toelating, schorsing en verwijdering betreft – geen bestuursorgaan in de zin van de Awb. Het gaat hier derhalve om rechtshandelingen naar burgerlijk recht. Publiekrechtelijke normen als de Awb en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn op deze beslissingen in principe niet van toepassing. Het bevoegd gezag kan op grond van artikel 23 leden 5 en 6 Grondwet bij de verwijdering van een leerling eigen – aan richting en inrichting van de school gerelateerde criteria – hanteren. Een toetsende instantie (een interne geschillencommissie, een bezwaarcommissie of de rechter) zal, wanneer de verwijdering van de leerling gebaseerd is op aan de richting van de school ontleende argumenten (dat wil zeggen gerelateerd aan de godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag van de school), extra terughoudend moeten zijn bij het beoordelen van de verwijdering of schorsingsbeslissing. Wanneer de verwijderingsbeslissing op andere gronden is gefundeerd, is er sprake van een algemene, marginale toetsing als gevolg van de discretionaire bevoegdheid van het bevoegd gezag voor de goede gang van zaken op school.⁹⁷

Het bevoegd gezag dient binnen vier weken na de ontvangst van het bezwaarschrift te beslissen (zie artikel 15, derde lid, Inrichtingsbesluit Wvo). Gedurende de behandeling van

⁹⁵ Zie bijvoorbeeld de voorzieningenrechter van de Rb. Zwolle 3 juli 2003, *School en Wet*/JO 2004, nr. 1.

⁹⁶ Rb. Rotterdam 10 februari 1999, *JO* 1999, 111. Zie in dezelfde zin de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in hoger beroep: ABRvS 12 september 2000, *ROR* 2000-2002, 84, m.nt. PZ.

⁹⁷ Zie bijvoorbeeld: Rb. Utrecht 24 oktober 2002, *School en Wet* 2003, nr. 1, p. 19-23, m.nt. Keijser.

het bezwaar kan de leerling de toegang tot de school worden ontzegd. De eenzijdige rechtshandeling inhoudende een schorsing of een verwijdering, dient te worden gesitueerd binnen de tweezijdige privaatrechtelijke rechtsverhouding tussen het bevoegd gezag en de leerling.

Wanneer de hierboven genoemde bezwaarprocedure voor de betreffende leerling negatief uitpakt, staat voor ouders en leerlingen, vanwege het privaatrechtelijke karakter van de rechtsverhouding, vervolgens de civielrechtelijke procedure bij de burgerlijke rechter open en niet de gang naar de bestuursrechter. Bij elke beslissing zal de rechter nagaan of volgens de regels van de wet, statuten, reglementen is gehandeld. Verder zal hij kunnen toetsen aan de redelijkheid en billijkheid.

4.4 Samenwerkingsbestuur⁹⁸

Het samenwerkingsbestuur ex artikel 17 Wpo en artikel 53c Wvo is een stichting die zowel openbare als bijzondere scholen bestuurt en waar enerzijds publiekrecht (ten aanzien van het openbaar onderwijs), en anderzijds privaatrecht (ten aanzien van het bijzonder onderwijs) aan te pas komt. Dit betekent dat bij besluiten genomen door het samenwerkingsbestuur zowel de Awb, als het BW van toepassing kan zijn.⁹⁹ De vraag is of en wanneer het samenwerkingsbestuur als een bestuursorgaan in de zin van de Awb is te kwalificeren bij besluiten rond toelating, schorsing en verwijdering.

Het bevoegd gezag is de privaatrechtelijke rechtspersoon (de stichting, aldus de definitiebepaling in artikel 1 Wpo). Het samenwerkingsbestuur wordt niet ingesteld krachtens publiekrecht, maar krachtens privaatrecht. De stichting is dus een b-orgaan krachtens de Awb, voor zover zij bekleed is met openbaar gezag. Dit openbaar gezag wordt o.a. uitgeoefend bij een besluit genomen door het bestuur van de stichting ten aanzien van de openbare school en het openbaar onderwijs. Men kan spreken van een Awb-besluit indien het gaat om een schriftelijke beslissing, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. De beslissingen, bijvoorbeeld ten aanzien van ouders of leerlingen op de openbare school of ten aanzien van het openbaar onderwijs vallen aldus binnen het bereik van de Awb.

Het bijzonder onderwijs valt slechts in zeer beperkte gevallen binnen het bereik van de Awb.¹⁰⁰ Wanneer er beslissingen worden genomen die de bijzondere school en het bijzonder onderwijs aangaan moeten de bepalingen van het BW (en de onderwijswetten zoals de Wpo)¹⁰¹ in acht worden genomen.

⁹⁸ Zie over de figuur samenwerkingsbestuur uitgebreid: P.W.A. Huisman, *De samenwerkingsschool: conflicterende convergentie*, Den Haag, Elsevier 2002.

⁹⁹ Vgl. Vermeulen/Zoontjens, a.w., p. 123; C.A.J.M. Kortmann, 'Wie van de drie: de algemene wet, de algemene wet of de bijzondere wet?' in: *De Awb en de bijzondere wetgeving*, a.w., p. 36 en ABRvS 21 december 2005, AB 2006, 58 m.nt. BPV.

¹⁰⁰ Vermeulen en Zoontjens, a.w., p. 165.

¹⁰¹ In principe werken bekostigingsvoorwaarden alleen tussen de rechtspersoon en de overheid. In de jurisprudentie wordt echter aangenomen dat sommige bepalingen (zoals die ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs) 'mede ter bescherming dienen van belangen van ouders', P.W.A. Huisman, Hoger beroep in de zaak

Er zijn ook instellingen die zich als *samenwerkingsschool* afficheren: één school waarbinnen zowel openbaar, als bijzonder onderwijs wordt gegeven. Artikel 23 van de Grondwet is gewijzigd om deze school mogelijk te maken. Een wettelijke regeling wordt voorbereid. Zolang er nog geen wettelijke regeling is, zijn de huidige ‘samenwerkingsscholen’ (zoals bijvoorbeeld het Udens college)¹⁰² op dit moment juridisch hetzij openbaar of bijzonder. Beslissingen omtrent toelating volgens aldus de ‘gewone’ stramien van het openbaar of bijzonder onderwijs.

4.5 Beginselen als gedrags- en toetsingsnormen

Naast de geschreven wettelijke eisen die de procedures rond toelating, schorsing en verwijdering reguleren zijn er ook nog algemene beginselen die gevolgd moeten worden. Het betreft dan eisen rond deugdelijke bewijsvoering (bijvoorbeeld aantonen dat een leerling zich op een dusdanige wijze schuldig heeft gemaakt aan een overtreding van één of meer regels die gelden binnen de school, dat dit de oplegging van een bepaalde ordemaatregel kan rechtvaardigen), (schriftelijke) motivering van de maatregel, hoor- en wederhoor en evenredigheid van de eventuele sanctie. Dit zijn algemene beginselen van behoorlijk bestuur en kunnen aan de orde komen bij de toetsing door een klachtencommissie of de rechter. Ook wanneer het bestuur een besluit tot verwijdering wil nemen en de leerling, deelnemer of student gedurende de looptijd van de besluitvorming en het onderzoek een schorsing oplegt, zal de burgerlijke rechter binnen het bijzonder onderwijs dienen te toetsen aan de redelijkheid en billijkheid. Zo dient de rechter te bekijken of het bestuur maatregelen heeft genomen om de schade voor de leerling, deelnemer of student gedurende die tijd zoveel mogelijk te beperken.

Amsterdam: Aansprakelijkheid schoolbestuur bij het te laat nemen van maatregelen, *School en Wet* 1999, nr. 6, p. 13-16.

¹⁰² Zie Rb. Den Bosch (vz.) 5 februari 2009, LJN B3336, *School en Wet* 2009, nr. 2, m.nt. P.W.A. Huisman.